



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Medio Ambiente Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, 72 y 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39, numerales 1 y 2, 45, numeral 6, incisos e) y f), y 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II; 85; 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente **dictamen conjunto, en sentido positivo** de las *Iniciativas a) que reforma los artículos 28 y 43 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, presentada por el Diputado Francisco Elizondo Garrido, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, y suscrita por el Diputado Arturo Escobar y Vega, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; b) que reforma el segundo párrafo del artículo 28 y el primero párrafo del artículo 29, ambos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, presentada por el Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y c) que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, presentada por la Diputada Julieta Macías Rábago del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, basados en la siguiente:*

METODOLOGÍA:

- A. En el capítulo de “ANTECEDENTES” se hace constar el trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto y de los trabajos previos de la Comisión Dictaminadora.
- B. En el capítulo correspondiente al “OBJETO DE LAS INICIATIVAS” se sintetiza el alcance de las proposiciones de mérito.
- C. Finalmente, en el capítulo de “CONSIDERANDOS”, esta Comisión expresa los argumentos de valoración de la Iniciativa con Proyecto de Decreto y los motivos que sustentan la resolución de la misma.

I. ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada en esta Cámara de Diputados de fecha 4 de octubre de 2018, el Diputado Francisco Elizondo Garrido, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, en la LXIV Legislatura, presentó la Iniciativa que reforma los artículos 28 y 43 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

2. La Presidencia de la Mesa Directiva determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales."



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

3. En fecha 16 de octubre de 2018, se recibió en las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales una copia del expediente en comento, turnada mediante oficio Núm. DGPL.64-II-1-0047, de fecha 04 de octubre de 2018.
4. En sesión celebrada en esta Cámara de Diputados de fecha 20 de noviembre de 2018, el Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXIV Legislatura, presentó la Iniciativa que reforma el segundo párrafo del artículo 28 y el primero párrafo del artículo 29, ambos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
5. La Presidencia de la Mesa Directiva determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales."
6. En fecha 21 de noviembre de 2018, se recibió en las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales una copia del expediente en comento, turnada mediante oficio Núm. DGPL.64-II-7-172, de fecha 20 de noviembre de 2018.
7. En sesión celebrada en esta Cámara de Diputados de fecha 6 de diciembre de 2018, la Diputada Julieta Macías Rábago, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, en la LXIV Legislatura, presentó la Iniciativa que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
8. La Presidencia de la Mesa Directiva determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales."
9. En fecha 07 de diciembre de 2018, se recibió en las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales una copia del expediente en comento, turnada mediante oficio Núm. DGPL.64-II-5-274, de fecha 06 de diciembre de 2018.
10. La Diputada Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales instruyó a la Secretaría Técnica para la formulación del dictamen conjunto en virtud de encontrarse en los supuestos del artículo 81, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

II. OBJETO Y CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS.

El objetivo de la iniciativa presentada por el Diputado Elizondo es dotar de legitimación autónoma a las autoridades locales para poder accionar procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental por sí mismas y así robustecer y coadyuvar con las autoridades federales en la procuración de justicia en materia ambiental, dotando de más y mejores herramientas legales a las autoridades públicas estatales para poder garantizar los derechos contemplados en el artículo 4o. constitucional, en específico: el acceso a un medio ambiente sano.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

Esto derivado, que en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a pesar de que esta Ley es un gran avance en materia de protección al ambiente, a la fecha no ha sido utilizada, por las autoridades ni por la sociedad. De conformidad con datos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), hasta el 2015, esta ley no había sido aplicada en ningún procedimiento administrativo ventilado ante dicha autoridad, y sólo se iniciaron tres procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental de los contemplados en el capítulo tercero de dicho cuerpo normativo, no obstante que éste se encuentra vigente desde el 7 de junio de 2013.

Donde, para el 2017 las cifras no son más alentadoras pues de la revisión del informe de labores que presentó PROFEPA se desprende que a diferencia de los asuntos presentados en materia penal y judicial, respecto a los procedimientos iniciados en materia administrativa, específicamente a través de las acciones colectivas, no se cuentan con cifras exactas.

Al no tener cifras exactas sobre procedimientos en materia de responsabilidad ambiental, la propuesta en estudio de reformas a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, es con la modificación de los artículos 28 y 43 de dicho ordenamiento jurídico.

- El artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, establece que las personas físicas, jurídicas y públicas que cuentan con legitimación para promover ante los tribunales judiciales una acción por responsabilidad ambiental, pero limita el acceso a este procedimiento, ya que desprende que la legitimación para accionar este tipo de procedimiento es exclusivo de:
 1. Los habitantes de comunidades adyacentes al sitio en donde se realizó el daño ambiental;
 2. Las personas morales sin fines de lucro cuyo objeto social sea el de proteger el medio ambiente;
 3. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; y
 4. Las Procuradurías ambientales de las entidades federativas con la anuencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, limitando a las autoridades estatales el acceso a la vía jurisdiccional en materia de responsabilidad ambiental.
- En este mismo contexto, el artículo 43 de esta misma ley en estudio, nos describe que las personas que tengan legitimación activa, deberán cumplir con los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y deberá salvaguardar la representación adecuada, de conformidad con lo previsto en este ordenamiento civil.

El hecho de remitir al Código Federal de Procedimientos Civiles la legitimación activa para intentar una acción por responsabilidad ambiental representa un grave obstáculo para que cualquier persona pueda acceder a los mecanismos de impartición de justicia ambiental. Por ello, la propuesta en estudio permitirá que cualquier persona pueda iniciar el procedimiento de reparación del daño, sin tener que ser por 30 personas para poder iniciar el procedimiento.

Por otro lado, la iniciativa presentada por el Diputado Justino Arriaga tiene como propósito eliminar las restricciones o condicionantes que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental a las personas morales privadas sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general o algún aspecto relacionado, y que limitan la tutela efectiva de su interés legítimo para interponer acciones judiciales por responsabilidad ambiental y exigir la reparación del daño correspondiente.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

En específico el proponente se refiere al artículo 28 de la ley objeto del presente dictamen, señalando que prevé en su segundo párrafo que “las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles”.

En ese tenor, este cuerpo normativo reconoce el derecho que tienen las organizaciones de la sociedad civil protectores del medio ambiente, para intentar acciones judiciales para investigar, sancionar y reparar los daños causados al ambiente en general, ya que se les reconoce su “interés legítimo”.

Sin embargo, el Diputado Arriaga señala que los requisitos establecidos en el citado artículo 28 de la Ley, resultan evidentemente restrictivos, habida cuenta que condicionan el interés legítimo de las personas morales privadas mexicanas, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general y su derecho de acceso a la justicia y exigir un medio ambiente sano.

Finalmente, la iniciativa que presenta la Diputada Julieta Macías señala que, en los términos de la fracción II del artículo 28 de esta Ley, las personas morales deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo, la proponente indica que esta fracción normativa presenta una contradicción señalada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se calificó como violatorio de garantías en el amparo en revisión 501/2014, los requisitos que impone sobre el Procedimiento judicial de responsabilidad ambiental.

Con las modificaciones que la Diputada Macías propone en su iniciativa se busca que la norma no sólo beneficie la protección del ambiente y sus elementos constitutivos, sino que se fortalezca el Procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, situación que permitiría a la ciudadanía participar activamente de su derecho a un medio ambiente sano.

Por la importancia de hacer valer los derechos ambientales y poder iniciar un procedimiento de reparación del daño, el cual sea iniciado por una persona y no un grupo, esta Comisión considera procedente la dictaminación **en sentido positivo** de conformidad con los siguientes:

III. CONSIDERANDOS

PRIMERA. Esta Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales es competente para conocer y dictaminar este asunto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39, numerales 1 y 2; y 45, numeral 6, inciso e) y f) y 7; ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 80, numeral 1, fracción II; 85 y 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

SEGUNDO.- La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.¹

Esto gracias al antecedente de la reforma al artículo 17 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio del 2010, reforma que dio origen a que el *Congreso de la Unión expidiera las leyes que regula las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*²

Derivado de estas reformas, en México, se dio la protección no solo al medio ambiente si no también la protección al consumo y a los consumidores, ya que las acciones colectivas son una herramienta jurídica usada para proteger el derecho que tienen un grupo de personas contra uno o varios proveedores que vulneran sus derechos, donde la sentencia será para todo el grupo en su conjunto. Pero en materia ambiental, es diferente ya que el daño ocasionado al medio ambiente no solo es perjudicial para un grupo, sino para una zona geográfica, un ecosistema que contempla especies, elementos naturales y servicios ambientales que benefician no solo a una persona, no solo a una población, sino a varias poblaciones y al mismo Planeta Tierra, la casa de personas y de organismos vivos.

TERCERO.- La propuesta del Diputado Elizondo busca el poder iniciar el procedimiento de reparación del daño con la simple denuncia de una persona, y no como de 30 como lo indica el Código Federal de Procedimientos Civiles exige en su artículo 585.

En este mismo contexto, los juzgadores en materia administrativa, coinciden con el promovente en la la tesis aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en el 2016, misma que a la letra dice:

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. NO SE REQUIERE UN MÍNIMO DE TREINTA MIEMBROS DE UNA COLECTIVIDAD PARA INSTAR LA ACCIÓN JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.

Esa ley tiene como objetivo específico, normar la responsabilidad que nace con motivo de los daños ocasionados al ambiente, así como su reparación y compensación, cuando sea exigible a través de procesos judiciales federales. También regula mecanismos alternativos de solución de controversias, procedimientos administrativos y los que correspondan a la comisión de delitos ambientales. Asimismo, en su artículo 28, fracción I, prevé que cualquier persona física de una comunidad adyacente al lugar donde se produzca el daño, podrá recurrir a los tribunales federales civiles en caso de que un tercero cause daño ambiental, para obtener la reparación o compensación correspondiente y para que el causante pague una sanción económica que sirva para disuadir a otros de cometer esas conductas, lo cual debe entenderse a él o a los individuos que habiten la

¹ Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, publicada en el DOF el 7 de junio del 2013.

² Párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

comunidad adyacente, pues si el legislador reconoció que las “personas físicas”, entre otras, tienen derecho e interés legítimo para ejercer la acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, no que se requiere un mínimo de treinta miembros de una colectividad para instar aquélla, como lo establece el artículo 585, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativo al libro quinto denominado “De las acciones colectivas”, porque, de ser así, el legislador lo habría dispuesto en esos términos, lo cual es jurídicamente razonable, a fin de privilegiar el derecho fundamental de debido proceso y, por ende, el principio de seguridad jurídica que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL OCTAVO CIRCUITO.

Tesis: VIII.A.C.3 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXXI, junio de 2016, Tomo IV, p. 2972.

CUARTO.- El diputado promovente cita un ejemplo en su exposición de motivos, el cual se retoma en este dictamen para justificar la modificación en los artículos 28 y 43 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, dicho ejemplo se desprende de la acción de responsabilidad ambiental intentada en contra de una empresa del ramo minero por la grave y lamentable contaminación a los Ríos Sonora y Bacanuchi en el Estado de Sonora ocurrido el 6 de agosto de 2014.

En este caso, el juez que conoció de la acción de responsabilidad ambiental intentada por miembros de las comunidades afectadas, desechó la demanda, ya que consideró que la misma debía cumplir con la condición establecida en la fracción II del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo que regula la legitimación para intentar acciones colectivas y que establece como requisito que la acción sea intentada por cuando menos 30 personas.

Este desecho, es motivo para modificar los artículos 28 y 43 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, y dar oportunidad a las personas de denunciar el daño ambiental, sin tener un número límite de personas para denunciar, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la Carta Magna que establece que *toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales*. Cabe destacar que en agosto de 2017 la Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo el asunto considerando que el caso toma enorme importancia y trascendencia ya que permitirá establecer la debida interpretación de los requisitos de procedencia de las acciones colectivas en materia ambiental y la capacidad de apreciación de los mismos de parte del Juez de Distrito en la etapa de certificación.

Resolución que hasta la fecha no ha emitido por lo que se sigue dejando a los mexicanos sin una tutela efectiva. Por tal motivo esta Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, dictamina a favor, con la finalidad de permitir a cualquier ciudadano afectado el poder denunciar la reparación del daño ambiental.

En virtud de lo anterior, queda demostrado que el número mínimo de personas para determinar la legitimación activa que establece el Código de Procedimiento Civiles, no debiera ser una limitante, menos tratándose de un ordenamiento secundario, por lo cual esta ley Federal debiera establecer el mínimo de personas o ciudadanos, por lo que el artículo 43 que se reforma a través del presente dictamen, propone una media a la solicitud actual, dejando en 15 el número de ciudadanos para legitimar la acción colectiva.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

QUINTO. Por lo que hace a la iniciativa que presenta el Dip. Justino Arriaga del Partido Acción Nacional, esta tiene “como propósito eliminar las restricciones o condicionantes que prevé la ley a las personas morales privadas sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general o algún aspecto relacionado, y que limitan la tutela efectiva de su interés legítimo para interponer acciones judiciales por responsabilidad ambiental y exigir la reparación del daño correspondiente”.

SEXTO. El promovente señala que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental ha sentado las bases para aplicar las sanciones que correspondan a quienes dañen y causen perjuicios al entorno ambiental.

De la mayor relevancia resultan los artículos 27 y 28 de la Ley, que establecen un listado de sujetos “legitimados” para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las demás prestaciones a las que se refiere la Ley, siendo las siguientes:

- I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;
- II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;
- III. La Federación a través de la procuraduría, y
- IV. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.

El citado artículo 28 prevé en su segundo párrafo que “las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles”.

Es decir, esta Ley reconoce el derecho que tienen las organizaciones de la sociedad civil, protectores del medio ambiente, para intentar acciones judiciales para investigar, sancionar y reparar los daños causados al ambiente en general, ya que se les reconoce su “interés legítimo”. Sin embargo, los requisitos establecidos en el artículo de referencia, resultan evidentemente restrictivos en exceso, habida cuenta que condicionan el interés legítimo de las personas morales privadas mexicanas, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general y su derecho de acceso a la justicia y exigir un medio ambiente sano.

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para entender y comprender el alcance del concepto “interés legítimo” (individual o colectivo), debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo, suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

Sin embargo, mientras el “interés jurídico” exige la afectación de un derecho subjetivo, es decir un derecho que forma parte de la esfera jurídica del agraviado, el “interés legítimo” no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí la necesaria tutela jurídica en función de la “especial situación frente al orden jurídico”

El “interés legítimo” no supone un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino el establecimiento -en norma jurídica- de un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que requiere que el demandante demuestre que pertenece a esa colectividad.

Precisamente por la naturaleza del interés legítimo que detentan y se reconoce a las personas morales privadas de carácter ambiental en el artículo 28 fracción II de la Ley, es que se consideran indebidas las restricciones y condicionantes para su ejercicio previstas en el segundo párrafo de dicho precepto.

Así lo consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión número 501/2014 interpuesto por Greenpeace México, A.C.; resolución en la que concluyó que son *inconstitucionales las normas que desalienten e inhiban la promoción y condicionen injustificadamente el acceso a un derecho fundamental, en este caso, a gozar de un medio ambiente sano y demandar el resarcimiento y compensación de daños causados al medio ambiente.*

El máximo tribunal del país resaltó en su decisión que al expedirse la Ley en comento, se estableció claramente la necesidad de crear un sistema de responsabilidades ambiental, no sólo por el reclamo de reparación de daños ocasionados al entorno, sino fundamentalmente por la demanda social de participación directa en la tutela del ambiente, de ahí que el propósito de ese ordenamiento fue establecer normas que permitan un acceso efectivo a la justicia, así como la participación activa de este tipo de personas morales privadas en los conflictos ambientales.

Por ello, se consideran restrictivas e inconstitucionales las condiciones exigidas a las organizaciones proambientales consistentes en haber sido constituidas tres años anteriores a la presentación de la demanda, pues limita su garantía de acceso a la justicia, máxime cuando al remitir a los requisitos que sobre el particular establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo tocante a las denominadas “acciones colectivas”, ese ordenamiento procedimental sólo exige como requisito el de contar con un año de haberse constituido, lo que pone de relieve el exceso y carácter restrictivo del segundo párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

En el análisis efectuado por la Primera Sala, destaca la confronta del citado artículo 28 segundo párrafo con lo previsto en los artículos 4 y 17 de la Constitución Federal y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; considerando que el primero de los preceptos -en la porción normativa señalada- restringe la posibilidad de los ciudadanos de ejercer de forma plena un derecho de acción en protección del medio ambiente, pues los requisitos que contempla en modo alguno promueve o favorece el derecho a gozar de un medio ambiente sano, ni asegura los mecanismos que garanticen su cumplimiento y goce, sino más bien los limita.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

Lo anterior, a juicio del alto tribunal, constituye un trato diferenciado e inequitativo para dichas personas jurídicas, al establecer requisitos de procedencia que restringen o limitan las acciones que pretendan instaurar sin que dicha distinción encuentre justificación.

Sobre el particular, cobra relevancia el texto del artículo 1º de la Constitución Federal que textualmente establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

Paralelamente, el citado artículo 10. Constitucional consigna el llamado “control de constitucionalidad” y el “control de convencionalidad”, que obligan a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos en los términos consagrados en la Carta Fundamental y los tratados internacionales, de ahí que cualquier limitación que se pretenda a esos derechos fundamentales, debe ser excepcional y encontrarse justificado.

Derivado de la sentencia de amparo, se emitió la siguiente tesis aislada, de rubro y textos siguientes:

Responsabilidad ambiental. *El legislador, al no justificar el trato diferenciado entre la acción prevista en el artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la ley federal relativa, y la colectiva en la materia a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Civiles, moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite al legislador regular los plazos y términos en los que debe garantizarse el derecho fundamental de acceso a la justicia; sin embargo, ello no implica que pueda establecer libremente requisitos que inhiban el ejercicio del derecho o alterar su núcleo esencial. Ahora bien, respecto al ejercicio de la acción en materia ambiental, el legislador estableció, por una parte, las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles como mecanismo para asegurar el acceso a la tutela judicial para defender derechos colectivos o difusos, como lo es el medio ambiente y, por otra, la acción prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, conforme a la cual es factible demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente y el pago de la sanción económica. Sin embargo, por lo que toca a esta última, el artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la ley citada, establece que las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, deben actuar en representación de algún habitante de las comunidades adyacentes al daño ocasionado al ambiente y acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda; en cambio, en las acciones colectivas previstas en el código aludido, no se imponen dichos requisitos. De ahí que, atento a la razonabilidad que debe tener la actividad legislativa al modular los plazos y términos para un adecuado acceso a la justicia, se concluye que el legislador, al no justificar el trato diferenciado previsto en dos acciones que protegen bienes jurídicos similares, moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia.*



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

Amparo en revisión 501/2014. Greenpeace México, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.4

En mérito de lo anterior, se estima necesario reformar el artículo 28 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a fin de eliminar los requisitos que condicionan y restringen la tutela del “interés legítimo” reconocido en favor de las personas morales de derechos privado no lucrativas, cuyo objeto social es la protección de medio ambiente y darles congruencia con los que prevé el Código Federal de Procedimiento Civiles para las acciones colectivas o difusas

SÉPTIMO. Por otro lado y a fin de asegurar un sistema efectivo de tutela al derecho a gozar de un medio ambiente sano, el promovente estima necesario modificar el artículo 29 de la Ley, mediante el cual se establece un plazo de 12 años para interponer la demanda de responsabilidad ambiental, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos y establece las siguientes valoraciones:

En la misma resolución, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo notar que esta norma podría resultar inconstitucional si se llega a interpretar en modo distinto a la referida “interpretación conforme”, ya que en su redacción actual presenta una pluralidad de opciones que le restan claridad, toda vez que contiene un enunciado “anfibiológico”.

La “Anfibología” es el doble sentido que puede darse a una frase. Se dice que un enunciado es anfibiológico cuando es ambiguo y se presta a varias interpretaciones, algunas de las cuales pueden ser equívocas.

Esto en razón de que dicho precepto dispone “La acción a la que hace referencia el presente Título prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos”.

Como se aprecia, dicho precepto indica -por un lado- que el inicio del cómputo debe darse a partir del momento en que se causen los daños al ambiente y -por otro lado- considera también para el cómputo correspondiente “sus efectos”.

Ante esta situación y considerando la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el enunciado pudiera derivar en una interpretación restrictiva, si no se hace uso de una “interpretación conforme” a la Constitución que favorezca a la colectividad, se estima necesario y conveniente aclarar el sentido de dicho precepto estableciendo que la acción en casos de daños medio ambientales será de carácter continuado, de tal forma que el plazo de prescripción debe contabilizarse no sólo a partir del momento que se conozcan los hechos dañosos, sino también cuando se conozcan sus efectos.

En esa tesitura, se considera necesario precisar con claridad el momento en que debe iniciar el cómputo de la prescripción, y enfatizar en que, tratándose de daños causados en forma continuada, el plazo de prescripción debe comenzar a computarse no sólo a partir de que se causen, sino a partir de que se conozcan los efectos.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

En mérito de lo anterior, se estima necesario reformar los artículos 28 párrafo segundo y 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a fin de eliminar los requisitos que condicionan y restringen la tutela del “interés legítimo” reconocido en favor de las personas morales de derechos privado no lucrativas, cuyo objeto social es la protección de medio ambiente.

OCTAVO. Por lo que hace a la iniciativa que presenta la Dip. Julieta Macías a nombre propio y del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, tiene por objeto reformar la fracción II del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, bajo el argumento que las personas morales ahí referidas, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos **tres años** antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.”

Sin embargo, dicho artículo presenta una contradicción señalada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que calificó como violatorio de garantías en el amparo en revisión 501/2014,¹¹ los requisitos que impone sobre el Procedimiento judicial de responsabilidad ambiental.

La tesis¹² que sustenta esta contradicción se basa en lo siguiente:

“• Las restricciones establecidas en dicho precepto en cuanto a que sólo pueden acudir en representación de algún habitante de la comunidad adyacente al daño ambiental; aunado a que deben acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda; resultan violatorias del derecho de acceso a la justicia y el derecho al medio ambiente sano, consagrados en los artículos 4º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ocasionan un conflicto normativo con lo dispuesto en el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues éste ofrece una garantía más amplia ante la reparación de los daños y el diseño normativo del medio de defensa que se combate, no cumple con el fin que lo motivó.

• Las fracciones I y II del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, al reconocer la legitimación activa de las personas morales privadas sin fin de lucro, pero sólo como representantes de algún habitante de la comunidad adyacente, reducen en gran medida el ámbito personal de validez de la norma, la eficacia del recurso y el acceso a la justicia de todos los afectados; en cambio, el artículo 585, -fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que tienen legitimación activa para demandar la reparación por daño al medio ambiente, las asociaciones civiles, con el único requisito de haberse constituido un año antes de que se demande el daño; que sea sin fines de lucro; y que su objeto social sea la protección o defensa del medio ambiente; lo anterior en concordancia con la naturaleza y condiciones del interés legítimo que permite proteger de forma amplia al medio ambiente.

• En razón de ello, consideró que lo previsto en el artículo impugnado, es contrario a lo establecido por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no favorece la protección más amplia de los derechos



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

humanos reconocidos por la ésta y los tratados internacionales que nuestro país ha firmado y ratificado; aunado a ello, restringe el ámbito de aplicación personal de la legitimación activa para recurrir ante los daños ambientales; además, no se toma en cuenta que la garantía de un derecho es inherente al derecho mismo, en virtud de que resulta inconcebible promover un derecho y no asegurar sus mecanismos

- La legitimación en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental es más restrictiva que la establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que implica que todas aquellas organizaciones con menos de tres años de haberse constituido, no puedan ejercer acciones de demanda por la reparación de daños ambientales, lo que limita el acceso a la justicia a las organizaciones que ya estaban facultadas para actuar.

- La restricción consistente en que las organizaciones deben haber sido constituidas tres años anteriores a la presentación de la demanda, limita el acceso a la justicia a las organizaciones que ya estaban facultadas para actuar en estas acciones por el Código Federal de Procedimientos Civiles; lo cual demuestra que se limita el acceso de las organizaciones civiles para accionar los mecanismos de reparación por daños ambientales; toda vez que el ordenamiento contempla dos normas que establecen requisitos no compatibles, incongruentes entre sí, lo cual transgrede lo establecido por los artículos 1 y 17 constitucionales, respecto a la procedencia de las acciones colectivas.”

En virtud de lo anterior, es evidente la contradicción existente que pone trabas al actuar de las organizaciones y ciudadanos que se dedican a preservar el medio ambiente, pues como vimos anteriormente, el cuidado del ambiente es una responsabilidad compartida, que requiere el involucramiento y apoyo de toda la ciudadanía.

Aunado a lo anterior y en virtud de que dos de los promoventes coinciden en este punto y que han dichas pretensiones se soportan en tesis jurisprudenciales de casos concretos en que el acceso a la justicia ambiental se ha visto limitado por la propia Ley que busca dar voz a los interesados en denunciar y representar el interés legítimo de las comunidades, es que esta dictaminadora, coincide y responde favorablemente a las iniciativas presentadas.

Por lo antes expuesto, los diputados integrantes de esta Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, consideran viable las iniciativas que aquí se dictaminan. Por consiguiente, sometemos al Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **reforman** las fracciones II y IV y el párrafo segundo del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; y el artículo 43; todos, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, para quedar como sigue:

Artículo 28.- Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente título a:

I. ...

II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos,;

III. ...

IV. Las Procuradurías o instituciones **públicas estatales** que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas en el ámbito de su circunscripción territorial.

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos **un año** antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir con los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, **excepto en el número mínimo de demandantes, mismo que se establece en el artículo 43 de la presente Ley.**

...

Artículo 29.- La acción a la que hace referencia el presente Título prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente **o de aquel en que se conozcan sus efectos de conformidad con el artículo 35 de la Ley.**

...

Artículo 43.- (...)

Ante la imposibilidad de integrar una colectividad de 30 individuos, esta será de mínimo 15 personas.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



DICTAMEN CONJUNTO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

Palacio Legislativo de San Lázaro a 20 de febrero de 2019.

SE ADJUNTAN LAS FIRMAS APROBATORIAS DE LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES.